

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS FREIBURG

I. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

Entscheid vom 9. März 2005

In der Beschwerdesache
(1A 05 15)

Othmar BÜRGI, Kapellematte 20, 1792 Cordast,

Beschwerdeführer,

gegen

1. den **Oberamtmann des Seebezirks**, Schloss, 3280 Murten,
2. die **Gemeinde Cordast**, 1792 Cordast,
3. die **Gemeinde Gurmels**, Schösslistrasse, 3212 Gurmels,

Beschwerdegegner,

betreffend

**Politische Rechte,
Gemeinderecht / Stimmrechtsbeschwerde,
Gemeindefusion,
(Entscheid des Oberamtmannes vom 30. Dezember 2004)**

hat sich ergeben:

- A. Am 30. September 2004 fand in Cordast eine Gemeindeversammlung statt, an welcher unter dem Traktandum 2 über die Fusion der Gemeinden Cordast und Gurmels entschieden wurde. Mit der Einladung erhielten die Stimmbürger (bei solchen und ähnlichen Bezeichnungen sind Personen beiderlei Geschlechts gemeint) auch eine 21 Artikel umfassende, von den beiden erwähnten Gemeinden erarbeitete Fusionsvereinbarung. Sie konnten sich zudem am 9. September 2004 in einer Informationssitzung über den Zusammenschluss orientieren. Die Fusionsvereinbarung sieht unter anderem vor, dass für das Gebiet der Ortschaft Cordast ab dem Inkrafttreten der Fusion sämtliche Reglemente der Gemeinde Gurmels gelten (Art. 10 Fusionsvereinbarung).

Aus dem Protokoll der Gemeindeversammlung, die gemäss Art. 13 Abs. 1 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG, SGF 140.1) von der Gemeinderatspräsidentin Maria Lippuner geleitet wurde, ist ersichtlich, dass 237 stimmberechtigte und 2 nicht stimmberechtigte Personen anwesend waren. Die Abstimmung erfolgte geheim. Es gingen 236 Stimmzettel ein, 3 Stimmzettel wurden leer eingereicht. Der Antrag des Gemeinderates, der Fusionsvereinbarung zuzustimmen, erhielt 119 Ja- und 114 Neinstimmen; mithin galt die Vorlage als angenommen.

- B. Gurmels hat sich schon mit Wirkung ab dem 1. Januar 2003 mit den Gemeinden Guschelmuth, Liebistorf und Wallenbuch zusammengeschlossen. Diese neue Gemeinde, die den Namen Gurmels (Dekret vom 17. September 2002, ASF 2002_86) trägt, gab sich in der Gemeindeversammlung vom 4. Dezember 2003 in den Bereichen Wasserversorgung, Ableitung und Reinigung von Abwasser, Abfallentsorgung und Feuerwehr vier neue Reglemente.

Am 30. September 2004 sprach sich auch die Gemeindeversammlung Gurmels für die Fusion mit Cordast aus.

- C. Am 18. November 2004 genehmigte der Grosse Rat des Kantons Freiburg die "Beschlüsse der Gemeinden Cordast und Gurmels, sich mit Wirkung auf den 1. Januar 2005 zusammenzuschliessen" unter Vorbehalt "der Beschwerdefrist gegen die Beschlüsse, welche am 19. November 2004 ausläuft" (Dekret vom 18. November 2004, ASF 2004_138).

- D. Mit separaten, und, abgesehen von einer Ausnahme, identischen Eingaben vom 18. beziehungsweise 19. November 2004 reichten Othmar Bürgy und 29 andere Personen beim Oberamtmann des Seebezirkes Beschwerde ein und verlangten, dass der Beschluss der Gemeindeversammlung "betreffend Zu-

sammenschluss der Gemeinde Cordast mit der Gemeinde Gurmels für ungültig zu erklären" sei. Zur Begründung brachten sie im Wesentlichen vor, dass die Gemeindebehörden die Stimmberechtigung der einzelnen Teilnehmer an der Gemeindeversammlung nicht überprüft hätten und dass ihnen (den Beschwerdeführern) keine Möglichkeit geboten wurde, Einsicht in die Reglemente zu nehmen, die von der Gemeinde Gurmels zu übernommen sind.

Der Oberamtmann wies die Beschwerden mit Entscheiden vom 30. Dezember 2004 ab. Er erwog insbesondere und soweit für das vorliegende Verfahren von Belang, dass, falls nicht stimmberechtigte Personen an der Abstimmung teilgenommen hätten, dies an der Zustimmung zur Fusion nichts ändern würde. Im Übrigen seien die Stimmberechtigten über die von der Gemeinde Gurmels zu übernehmenden Reglemente genügend informiert worden.

- E. Othmar Bürgy erhob am 4. Februar 2005 Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Er hält mit gleicher Begründung an seinem Begehren vom 18. November 2004 fest.

Mit Beschwerdeantworten vom 11., 22. und 25. Februar 2005 ersuchen der Oberamtmann sowie die Gemeinden Cordast und Gurmels um Abweisung der Beschwerde.

Mit Eingabe vom 16. Februar 2005 beantragen die Gemeinden Cordast und Gurmels den Entzug der aufschiebenden Wirkung. Der Oberamtmann reichte hierzu am 18. Februar eine Vernehmlassung ein. Nach seiner Meinung sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung nur dann zu entziehen, wenn nicht in der Sache selbst entschieden werden könne. Othmar Bürgy schliesst auf Abweisung des Gesuchs vom 16. Februar 2005.

Der I. Verwaltungsgerichtshof zieht in Erwägung:

1. Der Zusammenschluss von Gemeinden und das entsprechende Verfahren werden in den Art. 133 ff. GG geordnet. Er erfolgt durch eine Vereinbarung, die zwischen den beteiligten Gemeinden abgeschlossen und dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitet wird (Art. 134 GG). Der Beschluss, sich mit einer anderen Gemeinde zusammenzuschliessen, wird von der Gemeindeversammlung gefällt (Art. 10 Abs. 1 lit. m GG) und kann gestützt auf Art. 154 GG von den Mitgliedern der Gemeindeversammlung (Abs.1) mit Beschwerde beim Oberamtmann angefochten werden (Abs. 2). Gegen dessen Entscheid kann beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden

(Art. 155 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 114 Abs. 1 lit. c des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG, SGF 150.1]). Mit hin ist die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gegeben. Der Beschwerdeführer hatte an der Gemeindeversammlung, in welcher über den Zusammenschluss mit der Gemeinde Gurmels entschieden wurde, teilgenommen, weshalb seine Beschwerdebefugnis schon aus diesem Grund gegeben ist (Art. 154 Abs. 2 GG und Art. 76 lit. a VRG).

2. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann beim Verwaltungsgericht die Verletzung des Rechts, einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, gerügt sowie eine unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden (Art. 77 Abs. 1 lit. a und b VRG). Die Unangemessenheit kann nur gerügt werden, wenn die Angelegenheit das Gebiet der öffentlichen Abgaben oder der Sozialversicherungen betrifft oder sie der Beschwerde an eine zur Überprüfung dieser Rüge befugte Behörde unterliegt oder ein Gesetz diesen Beschwerdegrund ausdrücklich vorsieht (Art. 78 Abs. 2 lit. a - c VRG). Das Gemeindegesetz verweist für das Beschwerdeverfahren ausdrücklich auf das VRG und hält fest, dass die Anfechtung wegen Unangemessenheit nur zulässig ist, wenn eine besondere Bestimmung diesen Beschwerdegrund vorsieht (Art. 156 GG). Vorliegend ist keine solche besondere Bestimmung gegeben.
3. Das kantonale Recht kennt keine Norm, wonach Unregelmässigkeiten in einem Abstimmungsverfahren unverzüglich, noch während der Gemeindeversammlung, zu rügen sind. Aber der aus Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) beziehungsweise aus Art. 4 aBV abgeleitete Grundsatz von Treu und Glauben gebietet auch den Bürgern gewisse Verhaltenspflichten. So dürfen sie mit einer Beschwerde wegen Unregelmässigkeiten im Abstimmungs- und Wahlverfahren nicht zunächst den Ausgang der konkreten Abstimmung oder Wahl abwarten, wenn der Fehler bei früherem Verhalten hätte behandelt werden können. Mit diesem Gebot soll - namentlich aus verfahrensökonomischen Gründen - verhindert werden, dass eine beschwerdeführende Partei einen von ihr konstatierten Mangel vorerst hinnimmt und erst nach erfolgter Abstimmung oder Wahl - wenn ihr das Ergebnis nicht zusagt - Beschwerde erhebt (vgl. MARKUS MÜLLER, *in*: Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, N 1 zu Art. 98).

Im vorliegenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren machen weder der Oberamtmann noch die Gemeinden Cordast und Gurmels geltend, der Beschwerdeführer hätte pflichtwidrig nicht rechtzeitig Beschwerde erhoben und infolgedessen das Recht verwirkt, den Beschluss über die Gemeindefusion

nachträglich anzufechten. Dieses Stillschweigen schadet jedoch nicht, weil die erwähnte Rügepflicht von Amtes wegen zu prüfen ist.

- 4.1 Der Beschwerdeführer bringt, wie schon im vorinstanzlichen Verfahren, vor, dass der Beschluss der Gemeindeversammlung Cordast vom 30. September 2004 in Verletzung von Verfahrensvorschriften gefasst worden und deshalb nichtig sei. Nach seiner Meinung hätte die Stimmberechtigung der Versammlungsteilnehmer anhand des Stimmregisters beim Eingang zum Versammlungslokal überprüft werden müssen. Das Gesetz schreibe zwar nicht vor, dass die Stimmberechtigung durch einen Ausweis belegt werden müsse; dieser sei aber ein mögliches Kontrollmittel. Die Gemeinderatspräsidentin hätte die Versammlung lediglich angefragt, ob nebst den Pressevertretern weitere nicht stimmberechtigte Personen anwesend seien. Zwei Versammlungsteilnehmer (A. und B.) hätten sich darauf gemeldet, seien jedoch nicht aufgefordert worden, an einem separaten Tisch Platz zu nehmen. Eine andere, nicht stimmberechtigte dritte Person, nämlich C., sei ebenfalls im Lokal gewesen, hätte sich aber nicht gemeldet. Die Anwesenheit von C. hätte er (der Beschwerdeführer) erst nach dem Ende der Versammlung festgestellt. Wenn der Gemeinderat von Cordast behauptete, dass er sämtliche Bürger persönlich kenne, hätte er auch feststellen müssen, dass nicht stimmberechtigte Personen an der Gemeindeversammlung teilgenommen haben.

Es sei ebenfalls festzuhalten, dass D. nach Eröffnung der Versammlung, mit einer Verspätung von 15 bis 20 Minuten und somit nach dem Feststellen der Anzahl der Anwesenden durch die Stimmzähler erschienen sei, und an der Gemeindeversammlung teilgenommen hätte.

Gestützt auf diese Umstände ist der Beschwerdeführer der Auffassung, dass das genaue Abstimmungsergebnis nicht feststellbar und somit nicht gewährleistet sei.

- 4.2 Hierzu führte der Oberamtmann im angefochtenen Entscheid aus, dass sich eine Gemeindeversammlung durch eine gewisse Volksnähe auszeichne. Viele Gemeindebewohner seien den einzelnen Mitgliedern der Gemeindebehörden persönlich bekannt. Aber auch die Versammlungsteilnehmer würden oft einen grossen Teil der stimmberechtigten Anwesenden kennen. Wenn sich eine nicht stimmberechtigte Person auf die Aufforderung der Gemeindepräsidentin hin, sich zu melden, bedeckt halte und dies von jemandem bemerkt würde, so sei es Sache dieser Person, darauf hinzuweisen, dass noch eine weitere, nicht stimmberechtigte Person anwesend sei. Damit dürfe es einer ortsfremden Person wohl sehr schwer fallen, nicht nur unerkant an der Versammlung teilzunehmen, sondern auch noch unberechtigterweise an einer Abstimmung mitzuwirken. Das von der Gemeindepräsidentin gewählte Vorgehen entspreche durchaus dem, was in freiburgischen Gemeinden für Gemeindeversammlungen üblich sei. Es dürfe wohl noch kaum je - um nicht zu

sagen nie - vorgekommen sein, dass an einer Gemeindeversammlung eine Zutrittskontrolle mit Stimmregister erfolgt sei. Das gelte jedenfalls auch für die Gemeindeversammlungen, die der Beschwerdeführer als ehemaliger Gemeindepräsident von Cordast selber geleitet hätte. Mehr zu verlangen, würde einen übertriebenen Formalismus bedeuten, der langfristig das Institut der Gemeindeversammlung in Frage stellen könnte. Auch das Gesetz verlange keine solche Kontrolle.

In der Beschwerdeantwort vom 11. Februar 2005 bestätigt der Oberamtmann, dass an der Gemeindeversammlung A. und B. nicht stimmberechtigt waren. Diese hätten aber auch nicht abgestimmt. Die Teilnahme von C. hätte der Beschwerdeführer nicht in seiner Beschwerde vom 17. November 2004, sondern erst in einer unaufgefordert nachgereichten Replik erwähnt. Ob er damit eine Verfahrensverzögerung in Kauf nehme oder sogar anstrebe, könne dahingestellt bleiben. Eine weitere Abklärung dieses Sachverhaltes und damit eine entsprechende Verfahrensverzögerung sei jedenfalls nicht erforderlich, weil die Anwesenheit von C. am klaren Abstimmungsergebnis nichts zu ändern vermöge.

- 4.3 Nach den Ausführungen in der Beschwerdeantwort des Gemeinderates von Cordast seien die Anwesenden zu Beginn der Gemeindeversammlung darauf hingewiesen worden, dass allein die Stimmbürger von Cordast an der Abstimmung teilnehmen könnten. Nicht stimmberechtigte Personen seien klar aufgefordert worden, sich zu melden. Nur zwei Personen hätten geantwortet. Der Gemeinderat habe es nicht als notwendig erachtet, diese an einen separaten Tisch zu setzen, da keine Gefahr bestand, dass der ordnungsgemässe Ablauf der Verhandlungen und das genaue Feststellen der Abstimmungsergebnisse beeinträchtigt werden könnten. Diese zwei Personen hätten sich auch nicht zu Wort gemeldet.

Die Anwesenheit von C. sei dem Gemeinderat im Nachhinein von einigen Personen bestätigt worden. Ob diese Person an der Abstimmung teilgenommen habe, könne er nicht beantworten. Es seien aber von den 237 ausgeteilten Stimmzetteln nur 236 eingegangen.

Es sei richtig, dass D. erst nach Eröffnung der Gemeindeversammlung und nach dem Feststellen der Anzahl Anwesenden durch die Stimmzähler erschienen sei. Das verspätete Eintreffen von D. sei aber von der ganzen Versammlung wahrgenommen worden, so auch von der Gemeindeschreiberin, welche die Anzahl der Anwesenden und mithin der Stimmberechtigten dementsprechend berichtet hätte. Im Protokoll sei nur die definitive Anzahl der anwesenden Bürger vermerkt.

- 4.4 Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete Stimmrecht räumt dem Bürger nach konstanter Rechtsprechung allgemein den Anspruch darauf ein, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien

Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Ein Mangel im Abstimmungsverfahren, der auf behördliches Fehlverhalten zurückzuführen ist, führt zur Aufhebung der Abstimmung, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflussen könnten. Ein Nachweis, dass sich der Mangel auf das Abstimmungsergebnis entscheidend ausgewirkt hat, ist nicht erforderlich; es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereiche des Möglichen liegt (BGE 130 I 290 E. 3.1 S. 294, E. 3.4 S. 296).

Die Stimmberechtigung auf Gemeindeebene richtet sich grundsätzlich nach den gleichen Vorschriften wie im Kanton. So sind stimmberechtigt alle Freiburger, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben (Art. 25 der Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 [KV, SGF 10.1]). Nach Art. 8 GG umfasst die Gesamtheit der Stimmberechtigten alle Aktivbürger, die ihren Wohnsitz in der Gemeinde haben, und nach Art. 9 GG besteht die Gemeindeversammlung ebenfalls aus den Aktivbürgern, die ihren Wohnsitz in der Gemeinde haben. Jede Gemeinde führt ein Stimmregister, in dem alle stimmberechtigten Personen aufgeführt sind (Art. 4 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG, SGF 115.1)). Weitere Einzelheiten über die Führung des Stimmregisters sind im Reglement vom 10. Juli 2001 über das PRG geregelt (PRR, SGF 115.11; siehe zur Bedeutung des Stimmregisters auch VPB 68.64 E. 4.4.4.). Die grundlegende Bedeutung für das Stimmregister ist, dass bei einer Wahl oder Abstimmung nur die korrekt zusammengesetzte Aktivbürgerschaft teilnimmt (CHRISTOPH HILLER, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss., Zürich 1990, S. 102; STEPHAN WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Diss., Zürich, 1989, S. 79).

Die Gemeindeversammlungen sind öffentlich. Das Büro kann jedoch aus wichtigen Gründen den Ausschluss der Öffentlichkeit beschliessen (Art. 9^{bis} GG). Drittpersonen, die an der Gemeindeversammlung beiwohnen, haben so Platz zu nehmen, dass sie den ordnungsgemässen Ablauf der Verhandlungen und insbesondere das genaue Feststellen der Abstimmungsergebnisse nicht behindern (Art. 2 des Ausführungsreglementes vom 28. Dezember 1981 zum Gesetz über die Gemeinden [ARGG, SGF 140.11]).

- 4.5.1 Dem Beschwerdeführer wäre es nach dem Grundsatz von Treu und Glauben ohne weiteres möglich gewesen, von der Versammlungsleiterin zu verlangen, dass vor der Abstimmung die Stimmberechtigung der Anwesenden geprüft werde. Er hat dies unterlassen, weshalb er sein Anfechtungsrecht diesbezüglich verwirkt hat. Immerhin ist zu bemerken, dass es im Kanton Freiburg keine Bestimmung gibt, wie in einer Gemeindeversammlung die Stimmberechtigung der Anwesenden zu prüfen ist. In der Regel kann es genügen, wenn die Versammlungsleitung anfragt, ob das Stimmrecht einer anwesenden Person bestritten werde. Unter den anonymen Verhältnissen grösserer Gemeinden kann sich allenfalls die Einführung von Stimmkarten und eine Eingangskontrolle auch für Gemeindeversammlungen aufdrängen

(vgl. PETER FRIEDLI, *in*: Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, N 15 zu Art. 12). Ein solches Vorgehen kann von der Gemeinde Cordast nicht verlangt werden. Am 31. Dezember 2003 waren hier 780 beziehungsweise 785 Personen wohnhaft (ASF 2004_101). Damit kann sie keinesfalls als grosse Gemeinde, in welcher anonyme Verhältnisse herrschen, bezeichnet werden. Einem allfälligen rechtzeitigen Antrag des Beschwerdeführers, dass der Gemeinderat den Stimmberechtigten einen Ausweis hätte abgeben und er diesen anlässlich der Gemeindeversammlung hätte prüfen sollen, wäre wohl keine Folge zu geben gewesen.

- 4.5.2 Art. 9^{bis} GG garantiert die Öffentlichkeit der Gemeindeversammlung. Somit dürfen auch nicht stimmberechtigte Personen teilnehmen. A. und B. haben eine schriftliche Bestätigung abgegeben, an der Abstimmung über den Fusionsvertrag nicht teilgenommen zu haben. Etwas anderes macht der Beschwerdeführer nicht geltend, weshalb sich weitere Ausführungen zu diesem Punkt erübrigen.

Der Beschwerdeführer bringt in diesem Zusammenhang vor, dass die Gemeindepräsidentin die nicht stimmberechtigten Personen hätte auffordern sollen, an einem separaten Tisch Platz zu nehmen. Auch diese Rüge hätte der Beschwerdeführer, der als ehemaliger Gemeindeammann die entsprechenden Bestimmungen im ARGG kennen muss, in der Gemeindeversammlung geltend machen müssen. Indem er darauf verzichtete, ist es ihm im Nachhinein verwehrt, die entsprechende Rüge im Verwaltungsgerichtsverfahren zu erheben. Aber wie dem auch sei, der Einwand des Beschwerdeführers ist ohnehin unbegründet. Der bereits zitierte Art. 2 ARGG geht über eine blossе Ordnungsvorschrift nicht hinaus. Er bezweckt, dass sich die nicht stimmberechtigten Personen nicht in den Gang der Verhandlungen einmischen. Ein Rederecht beziehungsweise ein Anspruch auf rechtliches Gehör kann solchen Drittpersonen, selbst wenn sie von einer Sache betroffen sind, im Rahmen einer Gemeindeversammlung grundsätzlich nicht zuerkannt werden, handelt es sich doch um einen politischen Entscheidungsprozess und nicht um ein formalisiertes Verwaltungs- oder Verwaltungsjustizverfahren (FRIEDLI, N 15 zu Art. 12). Der Umstand, dass die Nichtstimmberechtigten nicht an einen separaten Platz verwiesen wurden, hatte offensichtlich keinen Einfluss auf das Abstimmungsresultat. Jedenfalls behauptet der Beschwerdeführer nichts Gegenteiliges.

- 4.5.3 Im Nachhinein stellte sich heraus, dass auch der nicht stimmberechtigte C. an der Gemeindeversammlung teilgenommen hatte. Dessen Anwesenheit war gestützt auf den Grundsatz der Öffentlichkeit zulässig. Weder der Beschwerdeführer noch der Gemeinderat behaupten, dass C. an der Abstimmung teilgenommen hätte. Wie es sich tatsächlich verhielt, kann aber offen bleiben. Selbst wenn C. abgestimmt und allenfalls ein Nein zur Gemeindefusion abgegeben hätte, würde dies am (knappen) Abstimmungsresultat nichts

ändern. Zwar würde der Beschluss der Gemeindeversammlung an einem Mangel leiden, aber die Stimmberechtigten haben die Gemeindefusion mit Mehrheit angenommen und selbst wenn ein Nichtstimmberechtigter seine Stimme abgegeben hätte, die nicht gezählt werden dürfte, liegt immer noch ein eindeutiges Resultat vor; die ungültige Stimme hätte am Resultat nichts geändert (WIDMER, S. 82). Es kann nicht angehen, dass wegen einer einzigen unzulässigen Stimme - der Beschwerdeführer behauptet nicht, dass andere Nichtstimmberechtigte an der Abstimmung teilgenommen hätten - die Abstimmung für ungültig zu erklären.

4.5.4 Es ist weiter erstellt, dass D. verspätet zur Gemeindeversammlung erschienen war. Was dieser Umstand für einen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis allenfalls hatte, legt der Beschwerdeführer nicht dar. Auch hätte er eine entsprechende Rüge in der Gemeindeversammlung geltend machen müssen. Das GG enthält keine Vorschrift, die ausdrücklich bestimmen würde oder aufgrund derer zwingend zu schliessen wäre, dass Stimmberechtigte, die erst nach Beginn der Gemeindeversammlung eintreffen, nicht teilnehmen dürfen und nicht mehr befugt wären, von ihren politischen Rechten Gebrauch zu machen, das heisst sich an den Beratungen zu beteiligen, Fragen und Anträge zu stellen und über Vorlagen abzustimmen. Eine solche Einschränkung der demokratischen Rechte müsste sich allenfalls auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen können (vgl. dazu AGVE 1990 S. 412). Im Übrigen ist der Erklärung des Gemeinderates, das verspätete Eintreffen sei von der ganzen Versammlung wahrgenommen worden und die Gemeindeschreiberin hätte deren Anwesenheit in das Protokoll aufgenommen, zu folgen. Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass dem nicht so gewesen wäre. Aber selbst wenn dieses verspätete Eintreffen von der Versammlungsleitung nicht beachtet worden wäre und D. an der Abstimmung teilgenommen hätte, würde dies am Abstimmungsergebnis nichts ändern und zwar selbst dann nicht, wenn gleichzeitig auch C. unzulässigerweise abgestimmt hätte.

4.5.5 Nach dem Gesagten lässt sich feststellen, dass der Beschwerdeführer die geltend gemachten Verletzungen von Verfahrensregeln vor der Abstimmung hätte erkennen und mithin sofort rügen müssen. Damit hat er sein Rügerecht verwirkt. Wie erwähnt, verbietet es der Grundsatz von Treu und Glauben, mit einer Beschwerde gegen Verfahrensmangel solange zuzuwarten, bis die ordentliche Beschwerdefrist gegen die fragliche Abstimmung ausgeschöpft ist (MÜLLER, N 3 zu Art. 98). Die Einwände des Beschwerdeführers erweisen sich aber ohnehin als unbegründet. Es wurde dargelegt, dass die Versammlung und das Abstimmungsverfahren korrekt durchgeführt wurden. Selbst bei der Annahme, C. und/oder D. hätten sich unzulässigerweise an der Abstimmung beteiligt, wäre der Beschluss der Gemeindeversammlung, den Fusionsvertrag anzunehmen, nicht anders ausgefallen.

5.1 Weiter wirft der Beschwerdeführer den Gemeindebehörden (sinngemäss) widersprüchliches Verhalten und mangelhafte Information der Stimmberechtigten vor. Dabei bezieht er sich auf Art. 10 der Fusionsvereinbarung. Danach gelten für die Ortschaft Cordast ab dem Inkrafttreten der Fusion sämtliche Reglemente der Gemeinde Gurmels. Die entsprechenden Reglemente sind in diesem Art. 10 aufgelistet. Namentlich ist etwa erwähnt das Reglement betreffend die Erhebung einer Steuer auf Vorstellungen und Vergnügungsanlässe (Billetsteuer). Art. 10 der Fusionsvereinbarung hält weiter fest, dass die bisherigen Reglemente (der Gemeinden Cordast und Gurmels?) über die Abfallbewirtschaftung während einer Übergangsphase von längstens 2 Jahren ihre Gültigkeit behalten. Der Gemeinderat wird eine Vereinheitlichung der Reglemente vornehmen und der Gemeindeversammlung zur Genehmigung unterbreiten, unter Berücksichtigung, dass die bisherigen Abfallentsorgungsorganisationen beibehalten werden können. Dazu bringt der Beschwerdeführer folgende Einwände vor:

5.1.1 Am 9. September 2004 hätte mit den Bürgern von Gurmels eine gemeinsame Informationsversammlung stattgefunden. Der Ammann der Gemeinde Gurmels hätte auf eine Frage eines Teilnehmers mitgeteilt, dass seine Gemeinde keine Billetsteuer erhebe. Er (der Beschwerdeführer) frage sich nun, weshalb das entsprechende Reglement trotzdem in der Fusionsvereinbarung aufgeführt werde, wenn es doch keine Gültigkeit habe.

Über die anderen Reglemente hätte der Gemeinderat weder an der Orientierungssitzung vom 9. September noch an der Gemeindeversammlung vom 30. September 2004 Informationen abgegeben, sondern "lediglich die zur Zeit in beiden Gemeinden gültigen, in der Vergangenheit für die Rechnungsstellung angewendeten Tarife, verglichen". Die einzelnen Reglemente seien nicht beraten worden, sodass die Bürger über inhaltliche Abweichungen, insbesondere bezüglich Berechnungsgrundlagen der Abgaben und Gebühren und deren Maximalansätze usw. keine Informationen erhalten hätten.

Er sei davon ausgegangen, dass der Gemeinderat zuhanden der Bevölkerung mit der Einladung zur Gemeindeversammlung vom 30. September 2004 eine detaillierte Botschaft ausarbeiten und ebenfalls die Reglemente der Gemeinde Gurmels auflegen lassen werde. Dies hätte spätestens zehn Tage vor der Versammlung erfolgen müssen. Indes hätten die Bürger der Gemeinde Cordast nicht die Möglichkeit gehabt, die erwähnten Reglemente einzusehen. Darüber sei in der Einladung zur Gemeindeversammlung auch nichts bemerkt worden. Die Reglemente hätten entweder mindestens zehn Tage vor der Gemeindeversammlung auf der Gemeindeschreiberei zur öffentlichen Einsichtnahme aufgelegt oder der Einladung zur Versammlung beigelegt werden müssen. Rechtsgültig unterzeichnete und von den übergeordneten Behörden (Oberamt beziehungsweise kantonale Direktionen) genehmigte Reglemente der Gemeinde Gurmels seien auf der Gemeindeverwaltung Cordast nie zur Einsichtnahme aufgelegt.

Auf der Gemeindeverwaltung von Gurmels hätte er zwei Tage vor der Gemeindeversammlung vom 30. September 2004 die in Art. 10 der Fusionsvereinbarung aufgelisteten Reglemente abgeholt. Mit Ausnahme der Reglemente über die Verwaltungsgebühren im Raumplanungs- und Bauwesen, über die Erhebung einer Steuer auf Spielapparaten und Warenverteiler und über die Erhebung einer Steuer auf Vorstellungen und Vergnügungsanlässe seien die anderen weder unterzeichnet noch genehmigt. Auf seine Anfrage anlässlich der Gemeindeversammlung, ob zumindest der Gemeinderat von Cordast über unterzeichnete und genehmigte Reglemente verfüge, hätte er von der Gemeindepräsidentin zur Antwort erhalten, dass auch in Cordast nicht alle Reglemente unterschrieben seien. Im Internet hätte er nicht alle Reglemente der Gemeinde Gurmels einsehen können und dort sei zudem vermerkt gewesen, dass bestimmte Reglemente noch von der Gemeindeversammlung vom 4. Dezember 2003 genehmigt werden müssten. Ob dies geschehen sei, hätte der Gemeinderat von Cordast nicht gewusst. Den Bürgern seien aber nur gültige Reglemente zur Genehmigung vorzulegen.

In der Einladung zur Informationsversammlung vom 9. September 2004 habe der Gemeinderat festgehalten, dass vorgängig zu dieser Veranstaltung schriftlich Fragen gestellt werden könnten. In seiner Stellungnahme vom 1. Dezember 2004 (an den Oberamtmann) schreibe der Gemeinderat, dass zusätzliche Informationen hätten verlangt werden können. Dazu müsse sich jeder Bürger fragen, zu was Fragen hätten gestellt beziehungsweise zusätzliche Informationen verlangt werden können. Weder für die Informationsversammlung noch für die Gemeindeversammlung hätte der Gemeinderat vorgängig Informationen in schriftlicher Form abgeben.

In Folge der fehlenden beziehungsweise unvollständig erarbeiteten Grundlagen seitens des Gemeinderates hätte kein abschliessendes Urteil gebildet werden können. Der Gemeinderat hätte mehrere Anfragen von den Anwesenden nicht beantworten können. So hätte ein Bürger nach dem Ausmass der kurz- bis mittelfristigen Investitionen der Gemeinde Gurmels gefragt. Die Gemeindepräsidentin hätte geantwortet, dass die diesbezüglichen Zahlen nicht vorliegen würden. Sie hätte sich jedoch vorgängig erkundigt und könne mitteilen, dass im Finanzplan der Gemeinde Gurmels keine grossen Ausgaben vorgesehen seien. Dies treffe nicht zu. Es sei bekannt, dass die Gemeinde Gurmels in den kommenden Jahren für die Erstellung der Infrastruktur mehrere Millionen zu investieren beabsichtige. Wie er nachträglich erfahren konnte, hätte auch der Gemeinderat von Cordast von diesen Einzelheiten Kenntnis gehabt. Ihm seien diese Zahlen bis heute nicht bekannt. Weder von der Gemeinde Cordast noch von der Gemeinde Gurmels läge ein kurz- bis mittelfristiger Finanzplan vor.

Eine weitere Unstimmigkeit zwischen den Äusserungen des Gemeinderates und der Fusionsvereinbarung bestehe darin, dass nach der Übergangsphase von längstens zwei Jahren das Reglement betreffend Abfallbewirtschaftung der Gemeinde Cordast, welches die Entsorgung nach Gewicht regle, hinfällig

werde. Der Gemeinderat hätte versichert, dass auch nach Ablauf dieser Frist das Reglement beibehalten werden könne. Auch dies sei nicht zutreffend. In Art. 10 der Fusionsvereinbarung sei vorgesehen, dass der Gemeinderat von Gurmels eine Vereinheitlichung der Reglemente vornehmen und der Gemeindeversammlung zur Genehmigung unterbreiten werde. Mit Bestimmtheit müsste im Falle einer Fusion auch in Cordast die elektronische Containerwägung, die von der Bevölkerung sehr geschätzt werde, aufgegeben werden. Auch die Einwohner der früheren Gemeinden Guschelmuth und Wallenbuch hätte man nach der Fusion mit Gurmels zur Umstellung von der Gewichtsgebühr zur Sackgebühr verpflichtet. Ferner hätte die zuständige Gemeinderätin für die Finanzen auf eine Anfrage hin behauptet, dass die Gemeinde Gurmels jährlich grosse Gewinne erarbeite, allein im Jahre 2003 hätte der Gewinn über eine Million Franken betragen. Sie hätte aber nicht erwähnt, dass der Gewinn insbesondere aus höheren Steuereinnahmen auf dem Einkommen durch den gesetzlichen Systemwechsel, durch höhere ausserordentliche Steuereinnahmen und durch Landverkäufe resultierte.

- 5.1.2 Diese Argumente, die der Beschwerdeführer schon in seiner Beschwerde vom 18. November 2004 vorbrachte, hat der Oberamtmann im angefochtenen Entscheid wie folgt behandelt:

Von Seiten des Gemeinderates von Cordast sei eine breite Information erfolgt und jeder, der noch mehr Informationen wollte, hätte die Möglichkeit zu deren Beschaffung gehabt. Selbst wenn die Information mangelhaft gewesen wäre, sei das noch kein Grund, den Beschluss der Gemeindeversammlung aufzuheben. Diese sei selber zuständig zu beurteilen, ob sie über genügend Informationen für einen Entscheid verfüge. Wenn die Versammlungsteilnehmer der Auffassung seien, die Informationen seien nicht hinreichend, könnten sie einen Antrag auf Zurückweisung des Gesuchs stellen. Beschliesse die Versammlung, das Geschäft nicht zurückzustellen, sondern auf Grund der bestehenden Informationslage zu entscheiden, so sei das ein demokratischer Entscheid, den es zu respektieren gelte. Anders wäre nur zu urteilen, wenn dem Gemeinderat eine Falschinformation in massgeblichen Punkten zur Last zu legen wäre. Die in der Beschwerde vorgebrachten Rügen hinsichtlich der Information seien aber entweder widerlegt oder betreffen Fragen der Opportunität.

Die Gemeinde Cordast hätte angegeben, dass die Frage, ob der Gemeinderat von Gurmels die Gemeindereglemente korrekt anwende, für die Beurteilung der Rechtmässigkeit des Fusionsentscheides der Gemeindeversammlung von Cordast nicht von Belang sei. Wer immer von einer Reglementsanwendung betroffen sei und glaube, die Anwendung sei nicht korrekt, habe die Möglichkeit, den entsprechenden Anwendungsentscheid anzufechten. In einem solchen Verfahren wäre dann über die Anwendungspraxis des Gemeinderates von Gurmels zu befinden und nicht im Beschwerdeverfahren betreffend die Fusion von Cordast mit Gurmels. Dasselbe gelte auch für die Frage,

ob auch tatsächlich alle Reglemente von Gurmels genehmigt und rechtskräftig seien. Gar nicht beschwerdefähig seien die Aussagen über die zukünftige Neugestaltung der einzelnen Reglemente. Das sei Sache einer Gemeindeversammlung, die darüber zu befinden haben werde, welche Lösungen in Zukunft im Reglement vorgesehen sein sollen.

Es könne auch nicht behauptet werden, dass die Fusion ungenügend vorbereitet worden sei. Wenn die Gemeindeversammlung dieser Auffassung gewesen wäre, hätte sie eine Rückweisung beschliessen können. Das hätte sie nicht getan, sondern im Gegenteil Zustimmung zur Fusion beschlossen.

- 5.1.3 Nach den Ausführungen in der Beschwerdeantwort vom 22. Februar 2005 des Gemeinderates von Cordast treffe es zu, dass die Gemeinde Gurmels eine Billettsteuer vorschreibe. Das entsprechende Reglement sei in Kraft und demnach auch in der Liste der von der neuen Gemeinde zu übernehmenden Reglemente erwähnt. Der Gemeinderat Gurmels habe aber beschlossen, für Anlässe von Ortsvereinen keine solche Steuer zu erheben (indirekte Subvention). Die Erhebung einer Billettsteuer sei aber für Anlässe von auswärtigen Vereinen nach wie vor vorgesehen.

Sowohl in der Informationsveranstaltung wie auch während der Gemeindeversammlung seien die aus den verschiedenen Gemeindereglementen resultierenden Unterschiede, namentlich in Sachen Gebühren, ausführlich dokumentiert und auch praktische Beispiele aufgezeigt worden. Eine ausführliche Beratung über die einzelnen Reglemente hätte nicht stattgefunden, sei aber weder an der Informationssitzung noch an der Gemeindeversammlung verlangt worden.

Die Reglemente der Gemeinde Gurmels seien nicht öffentlich aufgelegt worden. Sie hätten aber auf Anfrage bei den Gemeindeverwaltungen von Cordast und von Gurmels angefordert werden können.

In der Einladung zur Informationsversammlung sei auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht worden, schriftlich Fragen zu stellen. Davon hätte lediglich eine Person Gebrauch gemacht. Mit der Einladung zur Gemeindeversammlung sei die Fusionsvereinbarung an alle Haushaltungen in Cordast und Gurmels verteilt worden. An beiden Veranstaltungen sei ausführlich und objektiv informiert worden. Während der Gemeindeversammlung hätte niemand den Wunsch geäussert, die Abstimmung aufgrund mangelnder oder fehlender Informationen zurückzustellen.

Es sei richtig, dass keine Finanzpläne aufgelegt wurden. Dies ist auch nicht verbindlich vorgeschrieben. Durch die finanzielle Situation der Gemeinde Cordast sei die Investitionskapazität stark limitiert. Grössere Investitionen seien keine vorgesehen. Die finanziellen Perspektiven seien an früheren Gemeindeversammlungen im Zusammenhang mit dem Bau des Schulhauses und der Turnhalle sowie der Beteiligung an der Dreifach-Sporthalle in

Gurmels aufgezeigt worden. Von grossen Investitionen in Gurmels hätte der Gemeinderat Cordast keine Kenntnis. Zudem müsse jede vorgesehene Investition von einer Gemeindeversammlung angenommen werden. Dass eventuell bei Neuerschliessungen für die Abwasserbeseitigung das Trennsystem eingeführt werde, sei möglich, jedoch nicht zwingend. Dies sei an der Gemeindeversammlung auch erwähnt worden. Auch sei erklärt worden, dass in einer Übergangsphase von 2 Jahren die Reglemente über die Abfallbewirtschaftung ihre Gültigkeit behalten. In dieser Zeit werde ein neues Reglement erarbeitet und der Gemeindeversammlung zur Genehmigung unterbreitet, welches beide Abfallentsorgungsorganisationen ermöglichen solle.

- 5.1.4 Die Gemeinde Gurmels führt in ihrer Eingabe vom 25. Februar 2005 aus, dass dem Beschwerdeführer am 28. September 2004 die von ihm verlangten Reglemente ausgehändigt worden seien. Die Verwaltungsangestellte hätte die Reglemente kopiert und jene, die in elektronischer Form auf der Homepage vorhanden sind, heruntergeladen. Alle kopierten Reglemente seien unterzeichnet gewesen, ausser die von der Homepage heruntergeladenen, weil die Unterschriften nicht digitalisiert seien. Bei einer Nachkontrolle im Reglementsordner sei aber festgestellt worden, dass sämtliche Reglemente der Gemeinde Gurmels im Original unterschrieben seien. Eine Ausnahme bilde das Wasserreglement, das damals in Freiburg der Gesundheits- und Sozialfürsorgedirektion zur Genehmigung unterbreitet worden sei. Am 4. Dezember 2004 sei dieses Reglemente ebenfalls genehmigt und unterzeichnet worden und liege nunmehr bei der Gemeinde auf.

Nach der Fusion der vier Gemeinden Gurmels, Liebistorf, Guschelmuth und Wallenbuch seien die Reglemente vereinheitlicht und vereinfacht, sowie den neuen Gegebenheiten der Region und der aktuellen Gesetzgebungen von Bund und Kanton angepasst worden. Alle Reglemente, die für den Bürger mit Gebühren verbunden sind, seien an der Gemeindeversammlung vom 4. Dezember 2003 genehmigt und anschliessend den verschiedenen Direktionen zur Genehmigung zugestellt worden. Ziel der Fusionsvereinbarung mit der Gemeinde Cordast sei es gewesen, nicht noch einmal die ganze aufwändige Übung von Reglements- und Gebührenanpassungen durchzuführen, sondern die neuen Reglemente in der fusionierten Gemeinde zu übernehmen, ausser das Abfallreglement, das innert zwei Jahren angepasst werden solle. Hier berücksichtige der Gemeinderat von Cordast die Sensibilität und Kenntnis der örtlichen Gewohnheiten. Es werde beabsichtigt, die bisherigen Abfallorganisationen beizubehalten. Das heisse, das Abfallreglement werde so gestaltet, dass jeder Haushalt in der Gemeinde, nicht nur in Cordast, frei wählen könne, zwischen einer Gebühr nach Gewichtssystem oder nach Pauschalsystem, also Kehrrechtmarken. Diese Absicht sei sowohl an der Informationsversammlung wie auch an der Gemeindeversammlung zum Ausdruck gebracht worden.

Bei der Anwendung des Reglementes betreffend die Erhebung einer Steuer auf Vorstellungen und Vergnügungsanlässe verrechne die Gemeinde Gurmels die 10 % Billettsteuer den ortsansässigen Dorfvereinen nicht, weil diese bereits von der Gemeinde jährliche Beiträge erhalten. Es wäre paradox, einerseits den Vereinen jährliche Beiträge zu leisten und andererseits bei Veranstaltungen die Dorfvereine mit einer Billettsteuer zu belasten. An der Informationsversammlung vom 9. September 2004, bei welcher der Beschwerdeführer ebenfalls anwesend gewesen sei, sei dies vom Gemeindeammann von Gurmels klar zum Ausdruck gebracht worden und er hätte zudem festgehalten, dass diese Praxis auch nach der Fusion angewendet werde. Hingegen werde bei "auswärtigen" Veranstaltern und entsprechenden "Events" weiterhin eine Billettsteuer erhoben.

Die Gemeinderäte von Cordast und Gurmels hätten bezüglich Information die Bürger nach bestem Wissen und Gewissen orientiert. Alle im Zusammenhang mit der Fusion vorhandenen Unterlagen und Fakten seien weitergegeben und die Bevölkerung transparent und offen unterrichtet worden. An der Informationsveranstaltung und an der Gemeindeversammlung seien die Vor- aber auch die Nachteile einer Fusion klar dargelegt worden. Jeder Bürger hätte seine eigene persönliche Meinung bilden und diese an der Gemeindeversammlung vertreten und entsprechend seine Wahl treffen können. Jeder Bürger habe die Möglichkeit, bei ungenügender Information an der Gemeindeversammlung einen Rückweisungsantrag zu stellen, über den dann abgestimmt werden müsse. Es sei schon fragwürdig, wenn man erst abstimmen und dann, wenn das Resultat nicht den eigenen Vorstellungen entspreche, bemängle, die Information wäre ungenügend gewesen.

Es sei ihre Pflicht, Beschlüsse der Gemeindeversammlungen, umzusetzen, unabhängig davon, ob jene für den Gemeinderat positiv oder negativ seien. An beiden Gemeindeversammlungen sei der Entscheid über die Fusion demokratisch gefällt und korrekt ermittelt worden. Dass nun im Nachhinein ein Bürger diesen Mehrheitsentscheid, welcher offenbar nicht in seinem Sinne ausgefallen sei, mit allen Rechtsmitteln anfechte, könne und müsse akzeptiert werde. Hingegen bereite es allergrösste Mühe, wenn versucht werde, mit gesuchten Argumenten, Vermutungen und Unterstellungen diesen demokratischen Entscheid mit rechtlichen Mitteln wieder rückgängig machen zu wollen.

- 5.2.1 Der Gemeinderat ist generell verpflichtet, die Bevölkerung über die Gemeindeangelegenheiten von allgemeinem Interesse zu unterrichten (Art. 60 Abs. 1 lit. j GG, Art. 24 ARGG). Zur Informationstätigkeit des Gemeinderates im Rahmen einer Gemeindeversammlung, insbesondere hinsichtlich eines konkreten Geschäftes, das den Stimmbürgern zur Abstimmung unterbreitet wird, sagt das Gesetz nichts. Es ist aber anerkannt, dass grundsätzlich jede direkte Einflussnahme der Behörden, welche geeignet wäre, die freie Willensbildung der Stimmbürger im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen zu

verfälschen, zu unterbleiben hat. Das will nicht heissen, dass die Behörden zu Meinungslosigkeit verpflichtet sind. Ihnen sind jedoch politische Indoktrination, Irreführung, reine Werbung, blosser Propaganda verwehrt. Sie haben in einem Abstimmungskampf das Gebot der Objektivität und die Pflicht zu einer gewissen Zurückhaltung zu beachten. Eine über die amtlichen Abstimmungserläuterungen (Botschaft) hinausgehende Informationstätigkeit darf nicht die Regel sein, sondern hat sich auf jene Fälle zu beschränken, in denen triftige Gründe für ein Tätigwerden der Behörden sprechen. Triftig sind Gründe für eine zusätzliche Information, Klarstellung usw. nur dann, wenn sie im Interesse einer unverfälschten Willensbildung und Willensbetätigung der Stimmbürger als notwendig erscheinen. Aus der Obliegenheit zur sachlichen Information folgt indes nicht, dass sich die Behörde mit jedem Detail der Vorlage zu beschäftigen hat und sämtliche Einwendungen erwähnen müsste, die gegen das Geschäft erhoben werden könnten (BGE 119 Ia 271 E. 3 S. 272 ff.; BGE 105 Ia 151 E. 3 S. 153; FRIEDLI, N 13 zu Art. 13; HILLER, S. 116 ff., ULRICH HÄFELIN / WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. A., Zürich 2001, N 1387 ff.; MICHEL BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Diss., Bern 2003, S. 182, je mit zahlreichen Hinweisen insbesondere auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung).

- 5.2.2 Hinsichtlich der Gemeindefreglemente sieht Art. 10 Abs. 1 lit. f GG vor, dass diese von der Gemeindeversammlung erlassen werden. Nach Art. 3 ARGG ist der Entwurf des Reglementes entweder mindestens zehn Tage vor der Gemeindeversammlung auf der Gemeindefregreiberi zur öffentlichen Einsichtnahme aufzulegen oder der persönlichen Einladung beizulegen. Die allgemein verbindlichen Reglemente sind in geeigneter Weise zu veröffentlichen und können bei der Gemeindefregreiberi bezogen werden (Art. 84 Abs. 2^{bis} GG). Die Verwaltungsreglemente können von jedermann, der daran ein berechtigtes Interesse nachweist, auf der Gemeindefregreiberi eingesehen werden (Art. 84 Abs. 3 GG). Die allgemein verbindlichen Gemeindefreglemente sind nach Stellungnahme des Amtes für Gemeinden von jener Direktion zu genehmigen, der sie ihrem Gegenstand nach zugehören (Art. 149 Abs. 3 GG).

Bei einem Zusammenschluss von Gemeinden (vgl. Art. 133 GG) vereinheitlicht die neue Gemeinde die Reglemente der zusammengeschlossenen Gemeinden innert zwei Jahren ab Rechtskraft des Zusammenschlusses. Die früheren Reglemente bleiben bis zu ihrer Vereinheitlichung in Kraft (Art. 141 Abs. 1 und 2 GG).

- 5.3.1 Am 9. September 2004 organisierte der Gemeinderat von Cordast eine Informationsversammlung. Der Bevölkerung wurde Gelegenheit geboten, vorgängig zur Veranstaltung schriftlich Fragen zu stellen, die sie auf dem Gemeindefregbüro abgeben oder diesem zustellen konnte. Mit der Einladung zur Gemeindeversammlung vom 30. September 2004 wurde die Fusionsverein-

barung an alle Haushalte verteilt. Aus dem Sitzungsprotokoll geht weiter hervor, dass verschiedene Gemeinderäte, die in der Arbeitsgruppe für die Fusion beteiligt waren, den Anwesenden anhand von diversen Folien (Hellraumprojektor?) die Vor- und Nachteile der Fusion darlegten sowie Fragen beantworteten. Damit ist die Gemeinde ihrer Informationspflicht nachgekommen. Zu mehr war sie nicht gehalten. Die Pflicht zur Information verleiht dem Stimmberechtigten keinen justiziablen Anspruch auf die Abgabe von Abstimmungsunterlagen, ausser dies sei gesetzlich vorgeschrieben (BESSON, S. 247). Im Kanton Freiburg gibt es keine solche gesetzliche Bestimmung. Die Reglementsentwürfe müssen den Stimmberechtigten nicht zwingend mit der Einladung zur Gemeindeversammlung zugestellt werden. Die Gemeinde kann es tun oder sie auf der Gemeindeschreiberei auflegen.

In diesem Zusammenhang macht der Beschwerdeführer geltend, dass "Rechtsgültig unterzeichnete und von den übergeordneten Behörden (...) genehmigte Reglemente der Gemeinde Gurmels (...) auf der Gemeindeverwaltung Cordast (...) nicht vorhanden" waren. Ob diese Behauptung zutrifft, kann offen bleiben. Wesentlich ist der Umstand, dass der Beschwerdeführer alle Dokumente, die er haben wollte, auch ausgehändigt erhielt. Dass die Gemeindeverwaltung Cordast ihm ein bestimmtes Dokument nicht aushändigen wollte, macht der Beschwerdeführer denn auch gar nicht geltend. Immerhin verhält sich die Gemeinde Cordast zu dieser Frage nicht eindeutig. Wenn sie behauptet, die Reglemente der Gemeinde Gurmels seien nicht öffentlich aufgelegt, hätten aber jederzeit den Bürgern ausgehändigt werden können, so liegt ein gewisser Widerspruch vor. Aber wie dem auch sei, der Beschwerdeführer hat die Reglemente vor der Gemeindeversammlung ausgehändigt erhalten. In der Versammlung selbst machte er diesbezüglich keine Einwände, so dass die nunmehr vorgebrachte Rüge als verwirkt bezeichnet werden muss.

- 5.3.2 Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Stimmberechtigte befugt ist, alle der Abstimmungsvorlage zugrunde liegenden Akten einzusehen. Ein Ausnahme von diesem Recht ist lediglich bei einer allfälligen Verletzung des Amtsgeheimnisses in Betracht zu ziehen.

Art. 10 der Fusionsvereinbarung zählt die Reglemente auf, die von der Gemeinde Gurmels zu übernehmen waren. Der Beschwerdeführer behauptet nicht, dass ihm Akten, auf die er ein Einsichtsrecht gehabt hat, vorenthalten wurden. Insoweit wurde ihm vollständige Akteneinsicht gewährt. Bei der Gemeindeverwaltung Gurmels hat er vorgesprochen und, wie schon erwähnt, die Aushändigung verschiedener Reglemente verlangt und diese auch erhalten. In dieser Hinsicht lässt sich somit das Verhalten der Gemeindebehörden nicht beanstanden.

5.3.3 Gemeindereglemente bedürfen der konstitutiven Genehmigung durch die zuständige kantonale Direktion (Art. 149 Abs. 3 GG). Der kantonale Genehmigungsakt ist also Voraussetzung dafür, dass ein genehmigungspflichtiges Reglement überhaupt gültig ist und Rechtswirkungen entfalten kann. Dass die Reglemente vom Gemeinderat und/oder von der Genehmigungsbehörde unterzeichnet sein müssen, sagt das Gesetz nicht. Infolgedessen ist es hier unerheblich, wenn die Exemplare, die der Beschwerdeführer erhalten hatte, nicht unterschrieben waren. Er könnte allenfalls dann etwas zu seinen Gunsten ableiten, wenn sich in einem ihn konkret betreffenden Fall herausstellen würde, das entsprechende Reglement sei nicht genehmigt worden. Wie gesagt, ist die Genehmigung zwingend für die Rechtsgültigkeit. Ohne genehmigtes Reglement kann die Gemeinde ihren Entscheid nicht durchsetzen (vgl. BVR 2004 S. 529 E. 4 S. 532).

Es ist somit nicht von Belang, dass die Reglemente, die der Beschwerdeführer ausgehändigt erhielt nicht unterzeichnet waren beziehungsweise der Genehmigungsentscheid der zuständigen Behörde fehlte.

5.3.4 Der Beschwerdeführer macht geltend, dass in der Gemeindeversammlung die einzelnen Reglemente "nicht zur Beratung gestellt" wurden. Dieser Einwand ist schon deshalb haltlos, weil er in der Gemeindeversammlung hätte erhoben werden müssen. Im Übrigen wussten die Stimmberechtigten, welche Reglemente von der Gemeinde Gurmels zu übernehmen waren und hätten infolgedessen dem Gemeinderat Fragen stellen können.

5.3.5 Hinsichtlich des Reglementes betreffend die Erhebung einer Steuer auf Vorstellungen und Vergnügungsanlässe ist nicht ersichtlich, was der Beschwerdeführer mit seinem Einwand zu seinen Gunsten ableiten will, umso weniger er in der Gemeindeversammlung weder einen Vorbehalt anbrachte noch sich sonst wie zu diesem Reglement äusserte. Das Reglement ist Bestandteil der Fusionsvereinbarung und wurde genehmigt. Von einer irreführenden Information kann nicht die Rede sei, auch wenn der Gemeindeammann von Gurmels in der Informationssitzung vom 9. September 2004 erklärte, bei Veranstaltungen von "ortsansässigen Vereinen" werde keine Billetsteuer verlangt.

5.3.6 Auf die Einwände des Beschwerdeführers hinsichtlich des Abfallreglementes ist nicht weiter einzutreten. Vorläufig bleibt das Abfallreglement der Gemeinde Cordast weiterhin in Kraft. Die neue Gemeinde verfügt über eine Frist von zwei Jahren, um eine Vereinheitlichung vorzunehmen. Ob das aktuelle System der Gemeinde Cordast übernommen wird, wie die Behörden heute vorgehen, wird die neue Gemeinde zur gegebenen Zeit zu entscheiden haben (vgl. Art. 10 Abs. 1 lit. f GG und Art. 3 ARGG).

- 5.3.7 Den Beschwerdeführer stört schliesslich das Verhalten einer Gemeinderätin, die nichts über die Herkunft der angeblich von der Gemeinde Gurmels jährlich erwirtschafteten grossen Gewinne ausgesagt hätte. Inwieweit dieses Stillschweigen auf den Ausgang der Abstimmung einen Einfluss hatte, legte der Beschwerdeführer indes nicht dar. Auf seinen Einwand ist somit nicht weiter einzutreten.
- 5.4. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Gemeinderat von Cordast die Stimmbürger in genügender Weise über die Fusion informiert hat. Dass die Reglemente der Gemeinde Gurmels nicht vorgängig den Stimmbürgern verteilt wurden, lässt sich nicht beanstanden, weil hierzu keine Pflicht bestand. Der Beschwerdeführer konnte Einsicht in die Reglemente nehmen und erhielt entsprechende Kopien ausgehändigt. Seine Stellung war durch die Umstände, dass einige Reglemente nicht unterzeichnet waren und dass die Genehmigungsentscheide der kantonalen Behörden fehlten, nicht geschmälert. Bemerkenswert ist schliesslich, dass der Beschwerdeführer anlässlich der Gemeindeversammlung nicht geltend machte, er sei ungenügend informiert worden. Als Stimmbürger ist er befugt, Anträge auf Abänderung oder Verwerfung einer Vorlage zu stellen. Er kann auch mit einem Rückweisungsantrag die Verschiebung der Abstimmungsvorlage verlangen. Davon hat der Beschwerdeführer keinen Gebrauch gemacht, weshalb er einen grossen Teil seiner Rechte verwirkt hat. Anhand der Gesamtumstände ist davon auszugehen, dass sich die Stimmberechtigten, offensichtlich als genügend informiert betrachtet haben, um einen materiellen Entscheid zu fällen. Ein Grund, das vom Beschwerdeführer strittige Abstimmungsergebnis aufzuheben, besteht somit nicht.
6. Dem Gesagten zur Folge erweist sich die Beschwerde, soweit darauf eingetreten wird, als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.
- Mit dem vorliegenden Entscheid in der Hauptsache wird das mit Eingabe vom 16. Februar 2005 von den Gemeinden Cordast und Gurmels gestellte Gesuch um Entzug der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos.
7. Sofern Stimmbürger die Verletzung ihrer politischen Rechte geltend machen, werden nach der Praxis des Verwaltungsgerichts gestützt auf Art. 129 lit. c VRG keine Verfahrenskosten erhoben. Vorliegend ging es dem Beschwerdeführer nur vordergründig um die Verfolgung eines öffentlichen Interesses. Weiter müssen seine Einwände zu einem Teil als gegen den guten Glauben verstossend bezeichnet werden. Als ehemaliger Gemeindeammann muss der Beschwerdeführer beispielsweise wissen, dass Reglemente nur auf Antrag der Stimmberechtigten artikelweise beraten werden und dass mögliche Verfahrensmängel unverzüglich zu rügen sind. Es mutet sehr sonderbar an, wenn er erst nach dem Feststehen des aus seiner Sicht für ihn offensichtlich ungünstigen und unerwarteten Abstimmungsergebnisses verschiedene Rü-

gen vorbringt, die er in der Gemeindeversammlung hätte geltend machen müssen. Aus diesem Grund rechtfertigt es sich, dem Beschwerdeführer einen Teil der Verfahrenskosten, nämlich 500 Franken (Art. 1 und 2 des Tarifs vom 17. Dezember 1991 der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz [SGF 150.12]) aufzuerlegen.

104.1

104.6